 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Analiza nalaza merenja učinka u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja za period 2021-2023. godine

Sastanak Mreže za lokalni ekonomski razvoj
Hotel M, 2. april 2024. godine, 11.00 časova

Ovu aktivnost SKGO realizuje u okviru projekta
„Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu” koji podržava Vlada Švajcarske

Analiza nalaza merenja učinka u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja za period 2021-2023. godina

Osnovne informacije o vrednovanju učinka

- Svrha: sticanje uvida u rezultate koje izabrane JLS beleže u ovoj oblasti, utvrđivanje trenutnog stanja i kapaciteta JLS u odnosu na zakonodavni okvir/nadležnosti i preporučene najbolje prakse; efikasno sredstvo za merenje napretka, učinka i efekata;
- 5 oblasti: upravljanje imovinom, lokalne finansije, zaštita životne sredine, lokalni ekonomski razvoj i poljoprivreda i ruralni razvoj
- Detaljni upitnici u odabranim oblastima kreirani su tako da obuhvataju najznačajnije procese i korake u sprovođenju odabranih nadležnosti, pri čemu su odgovori strukturirani na način koji bi trebalo da obezbedi da jedan od ponuđenih odgovora na svako pojedinačno pitanje odgovara stanju u vašoj lokalnoj samoupravi.
- Odgovori su strukturirani i gradacijski poređani na način da prvi ponuđeni odgovor predstavlja idealnu situaciju kojoj bi lokalna samouprava trebalo da teži i koja prevazilazi zakonom predviđene obaveze. Svaki sledeći ponuđeni odgovor predstavlja relativno niži kapacitet sprovođenja određenog procesa na koje se pitanje odnosi.
- Vrednost pokazatelja izražava se u bodovima pri čemu je maksimalan kapacitet nosio 5 podova, a nedostatak kapaciteta je izražen bez bodova (0). Ukupan rezultat, nastao zbrajanjem svih bodova u svim oblastima, predstavlja numeričku vrednost kapaciteta LS za LER, odnosno, spremnost za sprovođenje ove funkcije.



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

- Uzorak: 30 gradova i opština/ 145 JLS na osnovu sledećih kriterijuma:
- veličine, geografske raspoređenosti i stepen razvijenosti;
- Kontinuirano praćenje kapaciteta JLS: merenje je sprovedeno 2018. godine, 2021. godine i 2023. godine na istom uzorku, a radiće se i 2025. godine u skladu sa zahtevima projekta „Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu“ koji finansira Vlada Švajcarske Konfederacije, a SKGO sprovodi u partnerstvu sa Švajcarskom agencijom za saradnju i razvoj.
- Upitnik obuhvata 30 pitanja, a struktuiran je oko 3 ključne oblasti za procenu kapaciteta JLS za upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem:
- Organizacioni i strukturni aspekti nadležnosti lokalnog ekonomskog razvoja
- Funkcionalni aspekti nadležnosti LER
- Sistem usluga grada/opštine za podršku LER i instrumenti za LER.



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Obuhvat ključnih oblasti

- (1) Organizacioni i strukturni aspekti nadležnosti lokalnog ekonomskog razvoja: organizacija poslova LER, odnosi sa drugim odeljenjima/službama i sa donosiocima odluka i broj zaposlenih koji obavljaju ove poslove;
- (2) Funkcionalni aspekti nadležnosti LER: planiranje i sprovođenje strateških dokumenata, privlačenje investicija, podrška postojećoj privredi, razvoj turizma, uravnoteženje lokalnog tržišta rada, promocija, marketing, ekonomske analize i savetovanje
- (3) Sistem usluga grada/opštine za podršku LER i instrumenti za LER: administrativne usluge prema privredi, GIS i instrumenti za podršku LER-u.

Svi odgovori koje su davali predstavnici JLS bili su potvrđeni odgovarajućim izvorima verifikacije.

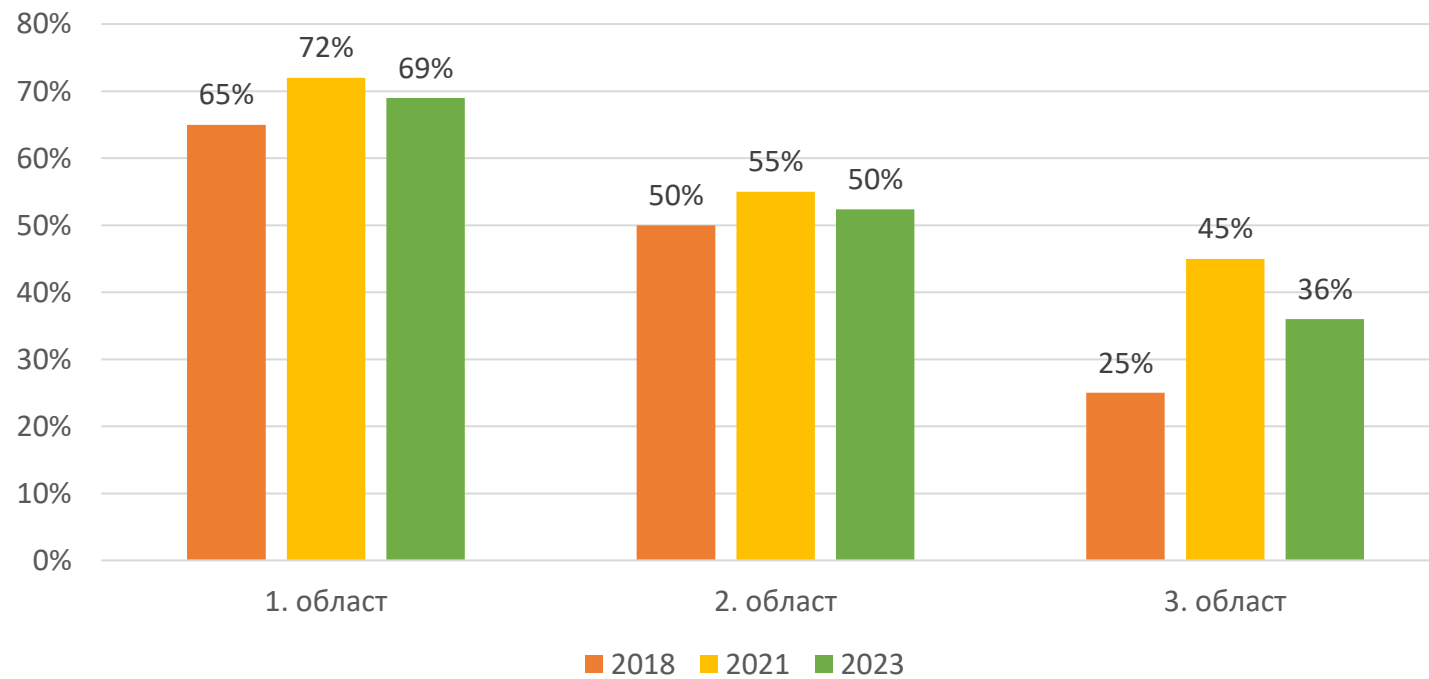
Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Opšti zaključak istraživanja

- Opšti nalazi istraživanja pokazuju da je **52.01 prosečan procenat osvojenih poena** u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja.
- **Zrenjanin** je ostvario najveći broj poena, 136 od 159 poena, grad Niš drugi sa osvojenih 134 od 159 poena.
- 7 JLS je ostvarilo preko 100 od ukupnih 159 poena: Čačak, Kraljevo, Kruševac, Niš, Šabac, Vranje i Zrenjanin.

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Grafikon: Pregled indikatora po oblastima i godinama





Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Oblast 1 – Organizacioni i strukturni aspekti LER

- u 2023. godini pokazuje pad u odnosu na 2021. godinu, ali su rezultati iznad rezultata merenja u 2018. godini.
- čini okosnicu rada u LER i bez ispunjenja ovih indikatora nema ni stabilne osnove za bavljenje LER
- Svi indikatori beleže pad, ali je najizraženiji u dva:
 - Poslovi i nadležnosti LER-a: gledano prema obuhvatu poslova i nadležnosti LER-a od 30 JLS, 11 JLS ili 37% obavlja sve poslove (2021. je bilo 47% JLS koje obavljaju sve poslove što je značajan pad i može se prepisati i pregrupisavanju zaposlenih koji rade u LER i na drugim poslovima) koji čine obuhvat LER-a dok 16 JLS ili 53% obavlja većinu poslova LER-a, što je u zbiru neznatno više nego u 2021. godini.
 - Profesionalno usavršavanje zaposlenih u LER-u: nesistematsko upravljanje ljudskim resursima unutar lokalne uprave; pohađaju se obuke kada se za to ukaže prilika; manjak obuka je i posledica nedostatka donatorskih projekata u ovoj oblasti koji su radije u velikoj meri pružali podršku zaposlenih u LERu i podizanju njihovih kapaciteta



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Zaključci u okviru prve oblasti

- **Pad prve oblasti u odnosu na 2021. godinu** - pokazatelj fluktuacije kadrova, ne samo u LER-u već i u celoj lokalnoj upravi.
- **Ograničenje zapošljavanja u javnom sektoru**, niske plate za izuzetno složene poslove i nepostojanje u zakonu utemeljene nadležnosti LER-a su neki od najvažnijih izazova za veću otpornost i efikasnost ovog sektora, pa se neretko dešava da se rade poslovi koji nisu povezani sa LER.
- Neophodnost je da se u narednom periodu npr. kroz izmenu relevantnog zakona (Zakona o ulaganjima) definišu zaduženja zaposlenih u LER-u, kao najvažniji korak ka jasnom i preciznom okviru za njihovo delovanje
- profesionalno usavršavanje zaposlenih u LER treba da bude konstantna aktivnost (primarno rade razvojne poslove i inicijative, stoga je neophodno da se stalno podučavaju i nadograđuju na temu novih pristupa i trendova u LER, efikasnije načine sprovođenja nadležnosti, novim instrumentima, razmeni iskustva. Bez sistemskog profesionalnog usavršavanja kroz odgovarajuće obuke, seminare, studijske posete itd, ne mogu se očekivati ni veći rezultati od ove jedinica, a ni adekvatni odgovori na zahteve koji se pred njih postavljaju, kao ni napredak LER.
- Veliki problem je već par godina zadržavanje postojećih i privlačenje novih kadrova u uslovima kada je radna snaga deficitaran faktor na tržištu rada, ključni dugoročni rizik za privredu Srbije i u krajnjoj liniji glavna pretnja održivosti domaćeg ekonomskog sistema.

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

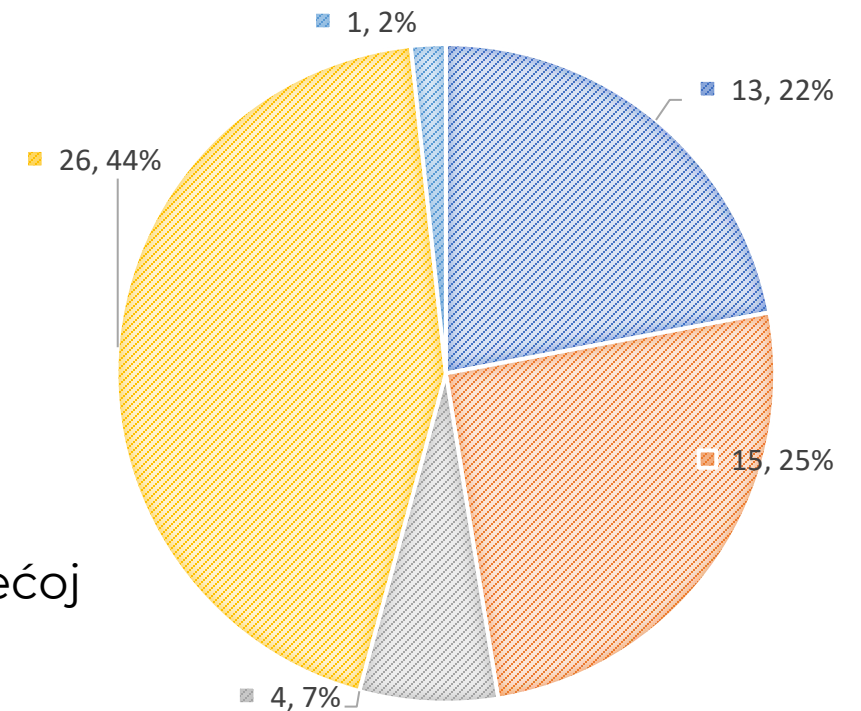
Oblast 2 – Funkcionalni aspekti nadležnosti za LER

- Funkcije LER-a i suštinski je najvažnija jer daje pregled koliko se nadležnosti kvalitetno i efikasno sprovode
- Pokazuje pad u 2023. godini (52,38) u odnosu na 2021. godinu (55%), 2018. godina 50.31%;
- Neki od indikatora koji beleže značajan pad:
 - Privlačenje investicija – najveći broj odgovora (47% JLS) ukazuje na to da opštinsko/gradsko **rukovodstvo ima vodeću ulogu u privlačenju investicija**, a ne jedinica za LER koja pruža podršku u prikupljanju podataka tj. ima reaktivan pristup; neke JLS smatraju da nemaju potrebe za daljim investicijama, jer nemaju viška radne snage i/ili slobodnih površina za privredne zone;
 - Promocija investicionih potencijala; **50% JLS iz uzorka uopšte ne učestvuje na sajmovima privrede**, 40% JLS selektivno učestvuje na sajmovima bez aktivnog učešća jedinice za LER, bez prethodne dobre pripreme nastupa na sajmu kao ni post sajamskih aktivnosti;
 - Projektni tim; **tek 20% JLS na zahtev ulagača formira projektni tim**, odnosno da čak 80% JLS nema.
 - Izrada i realizacija programa lokalnog ekonomskog razvoja – najveći broj JLS pruža neki vid podrške privredi, ali to ne radi sistemski kroz Program LER-a. (samo 2 JLS usvojile PLER)
 - saradnja sa poslovnim savetom, informacije od značaja za investitore, mehanizmi podrške privredi, marketing itd.

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Grafikon – Mehanizmi pružanja podrške postojećoj privredi

- Pružanje informacija o raspoloživoj radnoj snazi i izvorima finansiranja – 26%
- Sistem olakšica i podsticaja – 15%
- Izrada i realizacija instrumenata za podršku MSPP-u 13%
- JLS nema razvijen mehanizam pružanja podrške postojećoj privredi 15%



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Oblast 2 – Funkcionalni aspekti nadležnosti za LER

- Blagi rast u **oblasti razvoja turizma** (program razvoja turizma, lokalna turistička inspekcija i organizacije za promociju razvoja turizma);
- Zadovoljavajuća situacija je kod pitanja **ekonomskih analiza i savetovanja**, ali jasno je da JLS mora jačati kapaciteta za lokalne analize odnosno sopstvene kapacitete za prikupljanje i obradu podataka, koje u analizi kombinuje sa podacima od strane republičkih/pokrajinskih institucija;
- Skroman rast beleži indikator koji se odnosi dualni sistem obrazovanja (upisna politika u skladu sa potreba privrede, jedinica za LER bi trebala da učestvuje u kreiranju upisne politike zbog svakodnevnih kontakata sa privredom i mogućnostima da informiše i utiče na interesovanje privrednika da se uključe u aktivnosti shodno svojim potrebama za određenim profilima)
- Blagi pad, ali i dalje pokazuje obimno angažovanje JLS je u oblasti lokalne politike zapošljavanja;



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Zaključci u okviru druge oblasti

- Beleži blagi pad 2023. godini u odnosu na 2021. godinu ali rast u odnosu na 2018. g;
- **Izrada strateških dokumenata** – jedna od najvažnijih funkcija LER-a;
- povećan broj JLS kod kojih LER nije prepoznat kao prioritet (ima za pretpostavku da u prethodnom periodu nisu ostvareni vidljivi rezultati u tim JLS, usled nedovoljnih privrednih potencijala, infrastrukture i stručnog osoblja kao osnova za razvoj ove oblasti); zakonsko definisanja nadležnosti LER-a
- mere LER-a se uglavnom ne reflektuju se u budžetu JLS
- **Uključivanje privrede/saradnja** - kroz različite radne grupe i konsultativne procese, je oduvek bio i ostao izazov;
- **privlačenja investicija** – je u malom % u „rukama JLS“ osim uvodnih informacija većina JLS /jedinica za LER nemaju uvida u dalji razvoj investicije, pregovore i konačne odluke koji se uglavnom odvijaju na liniji predsednik/gradonačelnik – RAS/država;
- Mehanizam **pružanja podrške postojećoj privredi** – ostao isti
- Program LER-a dalje nije dovoljno zastupljen a trebao bi da bude osnov za rad LER-a i bolje pozicioniranje

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Zaključci u okviru druge oblasti

- Kod izrade lokalnih planskih dokumenata za zapošljavanje, JLS se suočavaju sa izazovima izrade ovih dokumenata u skladu sa zahtevima Zakona o planskom sistemu;
- Funkcija marketinga beleži pad u odnosu na prethodni period, a funkcija ekonomske analize i savetovanja treba dalje da jača.
- Jedine oblasti koje beleže blagi rast su: **turizam** i to je oblast koja je postigla porast u 2023. u odnosu na 2021. godinu, a ima perspektivu još više da se razvije
- Skroman rast indikatora – **uravnoteženje lokalnog tržišta rada kroz dualno obrazovanje** koji isto ima veliki potencijal za još veću primenu i kod velikih investitora i kod domaće privrede imajući u vidu da je uvedena i mogućnost subvencija kao podrške privrednim subjektima koji ulaze u sistem dualnog obrazovanja.
- Oblast 2 generalno pokazuje veliki **disparitet u funkcijama a** i među samim jedinicama lokalne samouprave iz uzorka. Pored toga, između lokalnih samouprava postoji i razlika u realnim mogućnostima i potrebama za sprovođenjem nekih od navedenih funkcija.

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Oblast 3 – Sistem usluga grada/opštine za podršku LERu i instrumenti LER

- Treća oblast obuhvata analizu efikasnosti usluga JLS prema privredi, usluge GIS-a i instrumente za podršku ekonomskom razvoju;
- Prema rezultatima merenja 2023. godine ostvareno je 36% maksimalnog rezultata i ukazuje na najveći pad po oblastima u odnosu na 2021.godinu;
- Ali još uvek bolje performanse nego u merenjima 2018.godine (2018. godine 24,47%, 2021. godine 45%);
- Sistem usluga se prati kroz primenu administrativnih postupaka koji se odnose na privredu, geografski informacioni sistem (GIS) se analizira kao alat u privlačenju investicija i treći segment čine različiti instrumenti koje su JLS razvile, a u funkciji su privrednog razvoja i podrške privredi;
- Oblast 3, beleži pad, što može da bude posledica hroničnog nedostatka finansijskih, tehnoloških i ljudskih kapaciteta na lokalnom nivou za primenu savremenih tehnologija.

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Oblast 3 – Zaključci

- Iako je efikasna uprava jedna od karakteristika podsticajnog privrednog okruženja, najveći broj JLS (trećina) nije optimizovala administrativne postupke prema privrede, a 8 JLS je to uradila sa malim brojem postupaka;
- Što se tiče GIS-a koji se prepoznaje kao značajan instrument u privlačenju investicija jer nudi veliki broj informacija koje mogu biti važne prilikom odluke o investiranju. Ovaj vid usluge opada i u većini ispitanih JLS se ne koristi za potrebe planiranja LER;
- Instrumenti za podršku lokalnom razvoju su nedovoljno razvijeni. I dalje su dominantni i najzastupljeniji tradicionalni instrumenti kao što su industrijske zone sa različitim stepenom popunjenosti što je verovatno rezultat činjenice da JLS zemljište i objekte vide kao najkonkretniji vid podrške koji brzo daje rezultate, ali i oni beleže mali pad u odnosu na 2021. godinu.



Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Preporuke

- ❖ Nepostojanje zakonskog okvira koji jasno definiše nadležnosti koje JLS imaju u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, kao i ulogu jedinica za LER u okviru opštinskih / gradskih administracija (Zakonom o ulaganjima definisane su samo mere za podsticanje konkurentnosti JLS, ali ni jednim aktom nije definisan način realizacije ovih mera, kao ni standardi povoljnog poslovnog okruženja koji su trebali da budu doneti od strane ministra, niti je definisan pojam ulaganja od lokalnog značaja);
- ❖ Kontinuirano, odnosno posle svakog izbornog ciklusa, raditi edukaciju donosioca odluka na lokalnom nivou o značaju i setu poslova koje bi svaka JLS trebalo da obavlja u oblasti LER, kao i značaju postojanja organizacione jedinice za LER;
- ❖ Sistematsko, profesionalno usavršavanje zaposlenih na poslovima lokalnog ekonomskog razvoja je stalna potreba imajući u vidu fluktuacije zaposlenih, razmenu iskustava i novih znanja, imajući u vidu nove trendove u privredi (promene u strukturi investitora, promene na tržištu rada,...);
- ❖ Jačati saradnju, aktivnosti i podršku prema domaćoj privredi, pre svega preduzetnicima, mikro i malim privrednim subjektima;
- ❖ Izrada i realizacija trogodišnjeg Programa lokalnog ekonomskog razvoja -omogućava stabilnost u finansiranju/podsticanju privrede, fokusiranost na prioritete i jasniju i bolju predvidljivost za potencijalne korisnike mera, ali i mogućnost praćenja efekata mera, kao i usklađenost sa programskim budžetom;

Merenje učinka u oblasti LER-a za period 2021-2023. godine

Preporuke

- ❖ Nastaviti jačati ulogu i kapacitete JLS u procesu razvoja i realizacije aktivnosti u oblasti turizma;
- ❖ Pružati podršku JLS u izradi lokalnih planskih dokumenata u oblasti zapošljavanja (transformacija iz LAPZ u Program zapošljavanja sa Akcionim planom u skladu sa Zakonom o planskom sistemu).
- ❖ Neophodnost praćenja efekata realizovanih mera i kod mera podrške privrede i kod mera aktivne politike zapošljavanja;
- ❖ Obuke u vezi sa tumačenjem i korišćenjem ekonomskih podataka u analizama i izveštavanjima;
- ❖ Stvaranje sistema koji će omogućiti da se lokalne mere prema privredi sufinansiraju od strane nadležnog ministarstva (kao što je slučaj sa aktivnim merama za zapošljavanje);
- ❖ Urediti oblast poslovne infrastrukture i strateški postaviti prioritete razvoja uz jasnu koordinaciju i ulogu svih bitnih aktera uključujući i JLS (npr. kao Zakon o inovacionoj delatnosti koji je regulisao inovacionu infrastrukturu i pojasnio ulogu svih bitnih činioaca ovog Sistema);
- ❖ Sistemski problemi i dva paralelna koloseka rada : unutar lokalne uprave iznalaziti načine da se zadrži kadar, a i da se dovodu i zadrže novi mladi ljudi što će biti izuzetno teško na tržištu koje je gladno kvalifikovane i stručne radne snage. Pred centralne organe inicirati i pokrenuti diskusiju na temu jačanja lokalne samouprave i njenog boljeg pozicioniranja i stvaranja profesionalno jake uprave kako bi se odgovorilo zahtevima i stanovništva i privrede, ali i sve većih prohteva i EU.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

*Sladana Grujić
Anita Ratković
Jelena Mihajlović Tanasijević*

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd, Srbija

T: 011 32 23 446
E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org

